

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 4

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



A KÖZSZOLGÁLAT BÉREN KÍVÜLI JUTTATÁSI RENDSZERÉNEK AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

A közszolgálat három hivatásrendjének (a közigazgatás, a rendvédelmi és a honvédelmi igazgatás) javadalmazási rendszerével korábbi cikkünk foglalkozott, jelen tanulmány a javadalmazás részét képező – előző cikkünkben külön nem tárgyalt – közszolgálati béren kívüli juttatási rendszer aktuális kérdéseit feszegeti. A béren kívüli juttatások az állami gondoskodás fontos eszközét képezik mindhárom közszolgálati hivatásrend esetében, hiszen számos előnyös tulajdonságuk, és megfelelő alkalmazásuk esetén ideális eszközként szolgálnak a dolgozói motiváció és elégedettség növelésében amellet, hogy a munkáltató szervek számára is kedvező megoldást kínálnak. Cikkünk a közszolgálat béren kívüli juttatási rendszerének átfogó bemutatása mellett arra a kérdésre is keresi a választ, hogy a jelenlegi juttatási rendszer – mennyiségében és minőségében egyaránt – alkalmas-e funkciójának betöltésére, a kívánatos motivációs és elégedettségi szint elérésére és fenntartására a közszolgálatban.

• • • • •

1. BEVEZETÉS

Az emberierőforrás-gazdálkodás részének tekinthető munkahelyi szociálpolitika legfőbb célja a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítása, a szociális-jóléti ellátás színvonalának növelése. A javadalmazás és kompenzáció HR-funkcióján belül a juttatások körébe tartozónak tekinthetjük a javadalmazásnak mindazokat az elemeit, amelyeket a munkáltató a béren kívül nyújt a dolgozóknak.¹ Ezeket a juttatásokat szokták leegyszerűsítve „szociális” jelzővel is illetni, azonban ezen juttatások között számos olyan található, amely elsődlegesen nem szociális indíttatású, és az elosztás kapcsán semmilyen szociális szempont nem érvényesül.² A béren kívüli juttatás megjelenhet pénzbeli formában, költségtérítés jelleggel – pl. iskolarendszerű képzés költségeinek átvállalása, vagy a helyi utazási bérlet költségtérítése –, de jellemzően nem pénzben adott vagyoni érték formájában jelentkezik. Ezeknek a jut-

1 LÁSZLÓ Gyula: A jóléti (szociális) juttatások vállalati szerepéről. *Munkaiügyi Szemle*, 1. szám, 2001.

2 LÁSZLÓ Gyula – LÉVAI Zoltán – POÓR József: Ösztönzésmenedzselés a közszolgálatban. In: Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József: Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban. Módszertani kézikönyv, Szókratész, Bp., 2005. 140.

tatásoknak közös sajátossága, hogy nem szabadon felhasználhatóak, hanem meghatározott termékkörre, szolgáltatáskörre jogosítanak.³

A béren kívüli juttatások ritkán hatnak közvetlenül a teljesítményre, de elősegítik a szervezethez való pozitív viszony kialakítását és megerősítését. Ezek a juttatások hozzájárulhatnak a dolgozók szervezet iránti elkötelezettségének növeléséhez, kifejezésre juttatják a dolgozókkal való munkáltatói törődést, kedvező munkahelyi légkört és vonzó ösztönzési lehetőséget teremtenek. Akár béremlés céljából is alkalmazhatóak és nem utolsósorban a munkáltató számára az adózás szempontjából is kedvezőbbek. Egy nemrégiben készült, 1206 gazdasági társaság, költségvetési intézmény és nonprofit szervezet adataira épülő felmérés szerint 2014-ben a munkáltatók 91,8%-a nyújt valamilyen béren kívüli juttatást alkalmazottainak, amelyből egyértelműen arra lehet következtetni, hogy a béren kívüli juttatási formák alkalmazása elterjedt gyakorlat hazánkban.⁴ A juttatási forma választásának többféle indoka is van. Az érintettek több mint 35%-a azért választja őket, mert kevesebbe kerülnek, ezt követik a megszokásból vagy a vállalati kultúrából adódó választások. 10% körüli értékben a társadalmi felelősségvállalás az indok, de mint motivációs eszközt kevesebb mint 20%-uk használja.⁵

Az optimális juttatási rendszer kiépítése fáradságos folyamat, hiszen sok szempontot kell figyelembe venni kialakításakor. Elsődleges a dolgozói igények és az elérhető juttatási elemek felmérése, majd a kettő összevetésével a kedvező adózású megoldások megtalálása. A kialakításakor meg kell határozni a juttatások fajtáit, mértéküket, és arányukat az ösztönzési csomagon belül. Le kell határolni a jogosultak körét, és ki kell alakítani az igénybevétel módjait, és a választási kombinációkat (amennyiben egy juttatási csomagon belül több elem kombinációját alakítják ki).

A béren kívüli juttatásoknak számos fajtája létezik, a főbb csoportok az alábbiak, amelytől természetesen eltérő csoportosítás is alkotható:

- *Nyugdíjbiztosítás*: önkéntes- vagy magánnyugdíjpénztár stb.
- *Személyi biztonság növelése*: életbiztosítás, balesetbiztosítás, utazási biztosítás, egyéni egészségügyi biztosítás stb.
- *Pénzügyi támogatás*: kedvezményes hitelfelvételi lehetőség, kedvezményes áruvásárlás, utazási hozzájárulás, albérleti hozzájárulás stb.
- *Személyes szükségletek kielégítése*: pótszabadság, szabadnapok, tanulmányi szabadság, sport- és kulturális támogatás, stb.
- *Szociális ellátások*: szociális segély, temetkezési segély, beiskolázási támogatás stb.
- *Egyéb juttatások*: étkezési hozzájárulás, ruhapénz, telefonszámla átvállalása, gépjárműhasználat vagy költségtérítés stb.

3 <http://www.forum-media.hu/a-beren-kivuli-juttatasok-2014> (letöltve: 2014. 08. 08.)

4 DEVISE Hungary és az Erzsébet Utalványforgalmazó Zrt. együttműködésben készített „Bérek, juttatások, motiváció 2014-ben” felmérése, http://hvg.hu/karrier/20140106_Ezek_lesznek_2014ben_a_legnepszerubb_jut/ (letöltve: 2014. 08. 06.)

5 <http://www.hrportal.hu/hr/ezek-lesznek-a-legnepszerubb-beren-kivuli-juttatasok-2014-ben-20140106.html> (letöltve: 2014. 08. 06.)

A fentebb hivatkozott kutatási adatokból az is látszik, hogy a mai magyar vállalati közegben a pihenést, az étkezést, a rekreációt és az öngondoskodás elősegítését célzó juttatásokra egyaránt igény van. A béren kívüli juttatások toplistáját az Erzsébet-utalvány vezeti, de erről még a későbbiekben szólnunk.⁶

2. A KÖZSZOLGÁLAT EGYÉB JUTTATÁSAINAK RENDSZERE

A korábbi évszázadok során az állásbiztonság garanciája mellett a közszolgálati életpálya vonzerejét főként a kiterjedt juttatási rendszere biztosította. Általánosan elterjedt a nézet, miszerint bár a közszolgálatban dolgozók fizetése nem túl magas, az állásbiztonság, valamint az egyéb juttatások bősége elegendő kompenzációt jelent arra, hogy a közszféra vonzó munkáltató legyen. Ezt a nézetet csak erősítették a szocializmus évtizedei, amikor az egyéb állami juttatások virágkorukat éltek, és kimeríthetetlennek tűntek az ingyenesen, vagy csökkentett áron adott természetbeni juttatások.⁷ A zárt, teljes életpályát átfogó karrierrendszerek lényeges eleme, hogy az állam az általánoshoz képest fokozottabb felelősséget, és a munkaerőpiaci bérek színvonalát el nem érő illetményeket egyéb előnyökkel, speciális gondoskodással ellentételezi. Ezek az ún. komparatív előnyök, amelyek lényeges szerepet játszanak a közszolgálati életpálya megtartó erejében. 2008-ban a gazdasági világválság-kirobbanások Magyarországon jelentős költségvetési konszolidációt kellett végrehajtani a válság hatására, aminek következtében 2008-at követően a közigazgatásban sok korábban biztosra vett ilyen előny szűnt meg, többek között a 13. havi fizetés, a ruhapénz, az üdülési támogatás, amely a 2009-es illetményalap befagyasztásával kiegészülve sokat rontott az állomány elégedettségérzetén.

2010-ben az új kormány hozzálátott a magyar közigazgatás, a magyar állam újjászervezéséhez. Ennek időszzerűségét adta, hogy a magyar közigazgatás mind az állampolgárok megítélése, mind a mértékadó nemzetközi mérések szerint történelmi mélyponton, válságban volt.⁸ A Kormány tehát felismerte, hogy a korábbinál kiemeltebb szerepet kell kapnia az állami, illetve munkáltatói gondoskodás egyes elemeinek, amelyek az anyagi elismerések korlátozottsága ellenére is vonzóvá tudják tenni a közszolgálati hivatást valódi karrierlehetőségek megteremtésével, valamint igazságosabb és hatékonyabb – a teljesítményt értéként kezelő – díjazási rendszer kialakításával.⁹ Ezen cél elérését nehezíti, hogy – bár Magyarország alapvetően sikeresen kezelte a válságot – továbbra sem áll rendelkezésre olyan mértékű költségvetési forrás, amellyel érdemben lehetne fejleszteni a közszféra béren kívüli juttatási rendszerét.

A közigazgatáson belül ezek az egyéb juttatások általában decentralizált módon szervezeti szinten, külön szabályzatokban vannak rögzítve, úgymint „szociális és egyéb juttatások szabályzat”, „béren kívüli egyéb juttatások szabályzat”, „szociális és jóléti szabályzat”, stb. (ugyanakkor a közigazgatási szervezetek vezetőinek a közszolgálati szabályzatban kell ren-

6 <http://www.hrportal.hu/hr/ezek-lesznek-a-legnepszerubb-beren-kivuli-juttatasok-2014-ben-20140106.html> (letöltve: 2014. 08. 06.)

7 KORNAI János: *A szocialista rendszer*. HVG Kiadó, Bp., 1993. 65–80.

8 Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). A haza üdvére a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Bp., 2011. június 10., 9.

9 Uo., 44–47.

delkezniük a cafeteria-juttatás igénybevételének részletes szabályairól, elszámolásának rendjéről és visszatérítésének szabályairól). Az egyes juttatási elemek kiválasztásában és mértékének meghatározásában rendszerint a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetőinek szabad kezük van, korlátot csak a fantázia és a szervezeti költségvetés jelenthet. A rendvédelmi és a honvédelmi hivatásrenden belül egy centralizált, miniszteri utasításokon alapuló juttatási rendszer működik.

Az állami gondoskodási és juttatási rendszeren belül alapvetően két nagy csoportot különböztethetünk meg, amelyek a tanulmány további rendezőelvét is adják:

- jogszabályi előírások alapján járó juttatások (alanyi jogon);
- jogszabályi előírások alapján adható juttatások (munkáltatói mérlegelés alapján).¹⁰

3. AZ ALANYI JOGON JÁRÓ EGYÉB JUTTATÁSOK

Az alanyi jogon járó egyéb juttatások körét egyértelműen lehatárolja mindhárom hivatásrend foglalkoztatási törvénye, illetve a hozzájuk kapcsolódó egyéb jogszabályok. A mindhárom hivatásrenden belül meglévő fontosabb alanyi jogon járó egyéb juttatások a következők:

1. táblázat • A közszolgálatban általánosan jelen lévő alanyi jogon járó béren kívüli juttatások

<ul style="list-style-type: none"> • Állami készfizető kezesség; • költségértételek (munkába járáshoz helyközi utazáskor, kiküldetésekor napidíj, visszarendeléssel összefüggő költségek stb.) • pótszabadság (besorolási, vezetői, 16 évesnél fiatalabb gyermek utáni, apasági, rehabilitációs stb.) 	<ul style="list-style-type: none"> • munkaidő-kedvezmények (emberi reprodukciós eljárással összefüggő, véradás, hozzátartozó halálakor, bíróság vagy hatósági felhíváskor, elhárítatlan ok stb.) • jubileumi jutalom; • utazási kedvezmény.
--	--

Fontos hangsúlyozni, hogy az egyes juttatások mértéke, illetve odaítélhetőségének szabályai többségében hivatásrendenként eltérnek. Így például a pótszabadságok között közigazgatás-specifikus pótszabadságként tekinthetünk a rehabilitációs pótszabadságra, míg rendvédelem- és honvédelem-specifikus szabadságként a „rekreációs” szabadságra. Vagy megemlíthetjük a munkaidő-kedvezmények között az önkéntes, illetőleg létesítményi tűzoltói szolgálat ellátásának időtartamát, amely a közszolgálati tisztviselők és a honvédelmi hivatásrend tagjai számára biztosítottak.

A fentiek alapján kijelenthetjük, hogy az alanyi jogon járó béren kívüli juttatások alapvetően alkalmasak arra, hogy megfeleljenek a munkavállalók alapvető elvárásainak kielégítésére, és lekövetik a legfontosabb mindennapi élethelyzeteket (munkába járás támogatá-

10 Az alanyi jogon járó egyéb juttatások azok a juttatások, amelyek valamilyen jogszabály rendelkezése alapján kötelező jelleggel és kikényszeríthető módon járnak a munkavállalóknak. Ettől eltérően a jogszabályi előírások alapján adható egyéb juttatások alatt azokat a juttatásokat értjük, amelyeket az adott közszolgálati szervezet a költségvetési lehetőségeit figyelembe véve a kötelező juttatásokon felül biztosít a munkavállalói számára.

sa, gyermek utáni pótszabadság, apasági pótszabadság, családdal, vagy elháríthatatlan okkal összefüggő munkaidő-kedvezmények stb.), illetve honorálják a társadalmi szerepvállalást is (véradaskor, hatósági felhíváskor munkaidő-kedvezmény, reprodukciós eljárással összefüggő munkaidő-kedvezmény, önkéntes tűzoltói szolgálatkor munkaidő kedvezmény stb.).

4. AZ ADHATÓ EGYÉB JUTTATÁSOK

Egy 2013-as felmérés alapján a közsférán belül a leggyakrabban az alábbi adható béren kívüli juttatások jelennek meg (a közigazgatáson és a rendvédelmi igazgatáson belül):

2. táblázat • A közsférában leggyakrabban előforduló adható béren kívüli juttatások¹¹

<ul style="list-style-type: none"> • Cafeteria-juttatás; • egyszeri jutalom; • saját gépjármű használatának elszámolása; • iskolakezdési támogatás; • otthonteremtési kedvezményes hitel; • egyéb munkahelyi kedvezményes hitel; • gyermekprogramok, táboroztatás; 	<ul style="list-style-type: none"> • korlátozott mobiltelefon-használat • képzések, továbbképzések részbeni, vagy teljes körű finanszírozása; • munkába járás költségtérítése; • sportolási lehetőség; • jogi és egyéb tanácsadás, jogsegélyszolgálat.
---	---

A táblázatban szereplő felsorolást nem tekinthetjük teljes körűnek amiatt, mert a felmérés kérdőíve nem kérdezett rá minden egyes valószínűsíthető juttatási elemre, így a kapott eredményeket érdemes lehet kiegészíteni többek között szociális támogatásokkal, albérleti hozzájárulással, üdülési támogatással, prevenciók ellátással, illetményelőleggel, bankszámlaköltség-hozzájárulással. Ezen juttatások mértékét, feltételeit, az elbírálás és elszámolás rendjét, valamint a visszatérítés szabályait – az üdülési támogatás kivételével – a közigazgatáson belül a hivatali szervezet vezetője, míg a rendvédelmi és a honvédelmi igazgatáson belül rendszerint a miniszter állapítja meg. A közigazgatás területén az üdülési támogatás feltételeit a Kormány rendeletben szabályozza, amely rendelet bár még nem jelent meg, viszont a központi közigazgatás integrált üdültetési rendszerébe tartozó üdülők jelenleg is kedvezményes áron érhetőek el – 2014. május 6. napjától – a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (Üdültetési és Üzemeltetési Főosztály) működtetésében. Az egyes juttatási részletszabályoknak ugyanakkor természetesen meg kell felelniük a törvényi szinten meglévő beépített korlátoknak is, így például az illetményelőleg összege nem haladhatja meg a folyósítás napján érvényes minimálbér ötszörösét,¹² vagy a bankszámlaköltség-

11 KRAUSS Ferenc Gábor: A közszolgálat személyi állományának véleménye a közszolgálat kompenzációs és javadalmazási rendszeréről. Közszolgálati Humán Tükör felmérés 2013. Résztanulmány, 2013. 47. (9. számú melléklet.) http://magaryprogram.kormany.hu/download/8/0b/a0000/10_HR_KompenzacioJavadalmazas_AROP2217.pdf (a letöltés ideje: 2014. 09. 01.)

12 A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 72. § (4) bekezdés g) pontja alapján. (Hatály napja: 2014. szeptember 01.)

hozzájárulás esetén a foglalkoztatottnak adható bankszámla-hozzájárulás mértéke 2014-ben legfeljebb havi bruttó 1000 forint lehet.¹³

Tekintve, hogy mindhárom hivatásrend esetében alapvető kormányzati célkitűzés a takarékos, átlátható és hatékonyan működő hivatali struktúra megteremtése,¹⁴ így ezen elvárás személyi juttatásokban való érvényesítése esetén véleményünk szerint az adható bérén kívüli juttatások ténylegesen odaítélt mértékében és mennyiségében nincs ok érdemi eltérés feltételezésére. Ugyanakkor vitathatatlan különbség, hogy azon szervezetek esetében, amelyek – sajátos működésükből fakadóan – történetileg több üdülőt, sporttelepet, szolgálati szállást stb. tartottak és tartanak fent, azok ma is több ilyen lehetőséget tudnak biztosítani a személyi állományuk részére. Egyúttal fontos hangsúlyozni, hogy ezek a létesítmények alapvető rendeltetésük szerint nem szociális vagy jóléti juttatási elemként kerültek kialakításra, hanem többek között helyben lakási kötelezettség biztosítása céljából, kiképzési, oktatási és rekreációs célokból, valamint fizikai alkalmassági követelményeknek való megfelelés elősegítése érdekében.

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy bár az alanyi jogon járó egyéb juttatások esetében is találhatunk számos különbséget a három hivatásrend között, összességében ezek a juttatások jóval homogénebb képet mutatnak – mind mértékükben, mind pedig elérhetőségükben – az adható egyéb juttatásokhoz képest. A közszférán belül adható egyéb juttatások áttekintése után beláthatjuk, hogy az egyes juttatási elemek kiválasztása, szabályozása, mértékének és elszámolási rendjének megállapítása nemcsak egyes hivatásrendek között rendkívül szerteágazóan szabályozott, hanem gyakran szervezeti szinten is eltérő gyakorlattal találkozunk. Bár nem gondoljuk, hogy fenntartható lenne minden egyes juttatási elemnek valamilyen központi szabályozása (mint például a bankszámlaköltség-hozzájárulás esetében), azonban véleményünk szerint *hasznosnak bizonyulhat egy átlátható, egyszerűsített szervezeti szintű juttatási összesítő elkészítése, amely alapján a közszféra szervezetei könnyen tájékozódhatnak más szervezeteknél alkalmazott egyéb juttatások köréről és mértékéről, odaítélési és elszámolási rendjéről.* Egy ilyen átfogó közszolgálati juttatási összehasonlító rendszer egyrészt hasznos információt szolgáltatna más szervezetek egyenértékű munkaköreinek bérezési és juttatási gyakorlatához, ami által javítható lenne a szervezetek versenyképessége, másrészt pedig a szervezeti felsővezetők útmutatást kapnának a juttatási rendszereik felülvizsgálatához. Ebből kifolyólag tehát egy ilyen juttatási összesítő nem önmagában járulna hozzá a munkavállalók elégedettségének növekedéséhez, hanem közvetett módon a szervezeti juttatási rendszerek fejlődésén keresztül.

5. CAFETERIA-JUTTATÁS

A munkahelyi szociálpolitika továbbfejlesztésének egyik lehetséges iránya a munkavállalók bevonása a bérén kívüli juttatások kiválasztásának folyamatába. A „*Cafeteria rendszer*” (az

13 Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 54. § (3) bekezdése alapján. (Hatály napja: 2014. szeptember 01.)

14 Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Bp., 2012. augusztus 31., 61.

angol „cafeteria” szóból ered, melynek eredeti jelentése: önkiszolgáló étterem) az USA-ból indult ki az 1970-es években. Lényege, hogy választás lehetőségét biztosító béren kívüli juttatási rendszerként funkcionál, amely sok szempontból előnyös mind a munkáltató, mind a munkavállaló részére. A cafeteria-rendszer eltérő korú, nemű, szociális helyzetű munkavállalók számára ad lehetőséget arra, hogy a szervezet által rendelkezésre bocsátott *személyes keretösszeg terhére* olyan juttatást *válasszanak*, ami *igényeiknek legjobban megfelel* (tanulás, lakáshoz jutás, beiskolázási segély, üdülés, sport, kultúra stb.).¹⁵ A cafeteria rendszerlehetővé teszi a munkavállalói érdek érvényesülését, rugalmas, differenciált, igazságos kielégítését.

Az alanyi jogon járó és az adható juttatások kapcsán fontos szem előtt tartanunk, hogy egy juttatási rendszer munkavállalói szempontból akkor jó, ha rugalmasan alkalmazkodik a munkatársak tényleges igényeihez. A korábban említett juttatások más és más élethelyzetben lévő munkavállalók igényeit hivatottak kielégíteni, illetve természetesen költség- (vagy adó- és járulék-) vonzatuk is különbözik.¹⁶ A közszolgáltatón belül is megvan a lehetőség arra, hogy a szervezetek egyfajta „*önkiszolgáló*” rendszert alkossanak meg. Ebben egyrészt megjelenik egy „*étlap*”, a szervezet által elérhetővé tett juttatások kínálatával (és azok költségvonzata), a másik oldalon pedig az összeg, amely ezekre a célokra az egyes munkatársak számára rendelkezésre áll. A költségek és a mindenki számára rendelkezésre álló keretösszeg alapján a munkatársak saját preferenciáskálájuk szerint határozhatják meg, hogy mit választanak.¹⁷ A preferenciaskála meghatározásában természetesen nagy szerepet játszik az egyes választható juttatási elemek adóvonzata, amelynek a szabályait a *személyi jövedelemadóról* szóló 1995. évi CXVII. törvény tartalmazza. Bár az utóbbi időben a legáltalánosabb (Erzsébet-utalvány, SZÉP kártya feltöltés, helyi utazási bérlet, egészség- és nyugdíjpénztári támogatás, stb.) cafeteria-juttatási elemek adója egy ún. kedvezményes szintig alapvetően megegyezik (1:1,357), azonban számos elem esetében beszélhetünk adómentes (1:1), vagy éppen magasabb adótartalmú (1:1,5117) juttatásról. Jellemző juttatások a munkahelyi étkeztetés, étkezési Erzsébet utalvány, Széchenyi Pihenőkártya mindhárom alszámlája, iskolakezdési támogatás, helyi utazási bérlet térítése, egészségpénztári utalás, nyugdíjpénztári utalás stb.

Bár azt gondolhatnánk, hogy cafeteria-juttatások általánosan elterjedtek az egész országban, egy 2011–2012-es felmérés azt bizonyította, hogy a vizsgált 302 szervezet 33%-ánál működik cafeteria-rendszer. Ezek közül a külföldi szervezetek 43%-a, míg a hazaiak 23%-a alkalmazza a rugalmas juttatási rendszer valamilyen formáját.¹⁸ Ezzel szemben a közszférán belül általánosnak tekinthetjük a cafeteria-juttatás, illetve a cafeteria-szerű juttatás létét.

15 <http://www.ugyvezeto.hu/cikk/17868/a-beren-kivuli-juttatasi-rendszer?area=166> (letöltve: 2014. 08. 06.)

16 LÁSZLÓ Gyula – LÉVAI Zoltán – POÓR József: Ösztönzésmenedzselés a közszolgáltatásban. In: Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József: Emberi erőforrás menedzsment a közszolgáltatásban Módszertani kézikönyv. Szókratész, Bp., 2005. 141.

17 LÁSZLÓ Gyula – POÓR József: *Alapok*. In: Poór József (szerk.): Rugalmas ösztönzés-cafeteria. KJK-Kerszöv, Bp., 2005.

18 POÓR J. et al. (2011): *JUTTATÁSOK – Magyarország 2011 – MÚLT – JELEN – JÖVŐ*. Menedzsment és HR Kutató Központ, Szent István Egyetem – Nexon, Budapest; és POÓR J. et al. (2012): *JUTTATÁSOK – Magyarország 2012 – A juttatásokban bekövetkezett változások 2012-ben. (Kutatási jelentés)*. Menedzsment és HR Kutató Központ, Szent István Egyetem – Nexon – BKIK, Bp. In: Poór József: Nemzetköziesedés és globalizáció az ember erőforrás menedzsmentben. (3. átdolgozott kiadás.) Complex Kiadó, Bp., 2013. 292.

Az egy juttatási elemek felhasználását természetesen nagymértékben korlátozza az adható cafeteria-juttatások kerete. Az egyes hivatásrendeken belül ugyanakkor a cafeteria-juttatásra fordítható keret alsó, illetve felső korlátosak az alábbiak szerint:

3. táblázat • A közszférában adható éves bruttó cafeteria-juttatások minimális és maximális mértékei

Hivatásrend	Hivatásrendi alsó korlát	Hivatásrendi felső korlát	Külső korlát ¹
közigazgatás	az illetményalap ötszöröse (193 250) ²	nincsen	maximum 200 000
rendvédelmi igazgatás	az illetményalap háromszorosa (115 950) ³	az illetményalap tizenötszöröse (579 750) ⁴	maximum 200 000
honvédelmi igazgatás ⁵	–	–	maximum 200 000

A hivatásrendek között lényeges különbség, hogy míg a közigazgatáson belül a hivatali szervezet vezetője jogosult meghatározni a cafeteria-juttatás éves keretösszegét, a rendvédelmi és a honvédelmi hivatásrenden belül a miniszter jogosult erre. Fontos leszögezni, hogy a honvédelmi hivatásrenden belül nem került kialakításra külön cafeteria-juttatási rendszer, jelen tanulmányban az ahhoz nagymértékben hasonló juttatási rendszert vesszük alapul. A javadalmazás szempontjából a legfontosabb különbség azonban az, hogy míg a közigazgatáson belül szigorúan törvényi szinten meg vannak határozva a cafeteria-juttatási rendszeren belül választható elemek, addig a rendvédelmi és honvédelmi hivatásrenden belül a miniszter szabadon dönthet az egyes juttatási elemek választhatóságáról. Figyelembe véve, hogy a mindenkori költségvetési törvény mindhárom hivatásrendre vonatkozóan azonos mértékű felső korlátot állapít meg az alanyi jogon járó bérén kívüli juttatások tekintetében, így jogosan merül fel a kérdés, hogy *szükséges-e korlátozni a közigazgatáson belül a felkínálható cafeteria-juttatások körét?* Mint említettük korábban, az éves juttatási keretösszeg bruttó összeg, tehát az éves keretnek kell fedezetet biztosítania a juttatásokhoz kapcsolódó közterhek megfizetésére. Bár a választható juttatások rendszerint kedvezményes adózásúak, azonban a bruttó 200 000 forintos éves keretösszeg nettó értéke – átlagos felhasználás mellett – kevesebb, mint évi nettó 150 000 forint, ami havi leosztásban kevesebb, mint nettó 12,5 ezer forintnyi juttatást jelent a munkavállalóknak. Szemmel láthatólag a rendelkezésre álló összeg igen alacsony, így óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy *alkalmas-e a jelenlegi cafeteria-juttatási rendszer – mennyiségében – eredeti funkciójának betöltésére*, a más és más élethelyzetben lévő munkavállalók igényeinek kielégítésére?

6. A KÖZZSZOLGÁLAT EGYÉB JUTTATÁSI RENDSZERÉNEK FEJLŐDÉSI LEHETŐSÉGEI

Véleményünk szerint a közszolgálatban alkalmazott jelenlegi béren kívüli juttatási rendszer a korábbi juttatási rendszerekhez képest alapvetően modernnek tekinthető abból a megközelítésből, hogy az önkiszolgáló cafeteria-rendszer jóval alkalmasabb az egyéni munkavállalói igények kielégítésére, mint például a 2010 előtti Ktv. szabályozás,¹⁹ amely számos juttatás esetén egzaktan meghatározta, hogy miből mennyit kap(hat) a munkavállaló függetlenül attól, hogy az adott juttatás mennyire volt kívánatos a számára. A közszolgálati cafeteria-rendszerek jellegükben és felépítésükben megegyeznek a versenyszféra itthoni és külföldi vállalatainál is alkalmazott cafeteria-rendszerekkel.²⁰ Ugyanakkor mindig szem előtt kell tartani, hogy a hatékony ösztönzési rendszer az egyéni (munkavállalói) érdekekre épít, és ehhez tudatosan olyan feltételeket alakít ki, amelyek hatására a munkavállalókban a szervezeti célok teljesítésére irányuló érdekeltség alakul ki.

A közszféra jelenlegi alanyi jogon járó és adható béren kívüli juttatások rendszerének összehasonlításakor szembetűnő, hogy míg egyes esetekben a munkáltatónak (miniszternek) teljes szabadsága van a juttatások meghatározásában, máskor ez a szabadság hiányzik. Ez a furcsa kettősség felfedezhető a juttatási típusok között is, hiszen amíg az egyes adható juttatások – mind mennyiségük, mind pedig minőségük – meghatározásában alapvetően szabadon rendelkezhetnek mindhárom hivatásrenden belül, addig jóval kötöttebb a szabályozás az alanyi jogon járó juttatások tekintetében.

Nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy a különféle cafeteria-rendszerek már korántsem jelentik a kompenzációs és javadalmazási rendszerek csúcspontját. Az ösztönzésmenedzsment területén divatos fogalom a teljes kompenzáció, más néven teljes javadalmazás (Total Reward/Remuneration) fogalma, amely alapvetően azt foglalja magában, hogy egy összegben kerül kifejezésre az összes jövedelem és juttatás.²¹ Ennek eredményeként a munkavállaló könnyen össze tudja hasonlítani a munkáltatók ösztönzési ajánlatait. A 21. század trendjei szerint azonban a teljes kompenzációs rendszerek is fokozatosan átadják a helyüket az átfogó ösztönzés koncepciójának.²² Ez a változás nem pusztán terminológiai jellegű, hanem egyfajta gondolkodásmód-változást jelent, amelynek eredményeként a szervezetek (elsődleges a vállalatok) kiszélesítik a látókörüket annak érdekében, hogy megszerezzék a kívánt munkaerőt. A teljes kompenzációs rendszerben kifejezésre kerülő közvetlen és közvetett anyagi juttatásokon túl az átfogó ösztönzésben új elemként jelenik meg a munkafeltéte-

19 A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 49/F-49/H §.

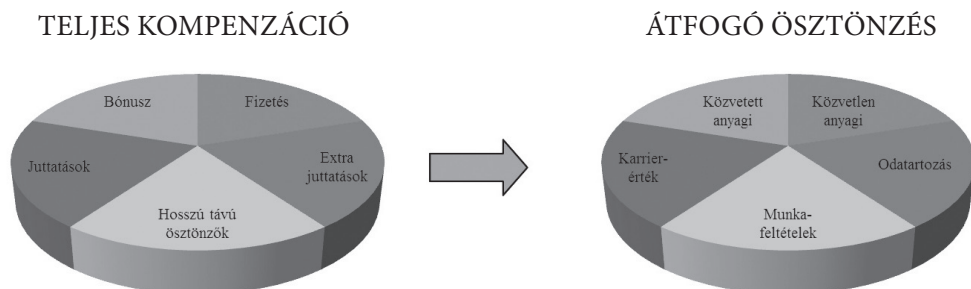
20 Lynda GRATTON: *Szabad döntés. Az innovatív vállalat megteremtése*. In: Marc Effron – Robert Gandossy (szerk): *Human Resources in the 21st Century*. Ford.: Szász Gábor. HVG Kiadó, Bp., 2004. 162.

21 POÓR József: *Nemzetköziesedés és globalizáció az emberi erőforrás menedzsmentben*. (3. átdolgozott kiadás.) Complex Kiadó, Bp., 2013. 229–230.

22 Richard KANTOR: *Globális átfogó ösztönzés. Teljes kompenzáció helyett átfogó ösztönzés*. In: Marc Effron – Robert Gandossy (szerk): *Human Resources in the 21st Century*. Ford.: Szász Gábor. HVG Kiadó, Bp., 2004. 195–196.

lek, a karrierérték és a valahová tartozás értéke, mint ösztönzők. A kettő közti különbséget és a változás irányát jól szemlélteti a számú ábra.

1. ábra • A teljes kompenzáció átalakulása átfogó ösztönzéssé



Véleményünk szerint a közszféra javadalmazási rendszerének átfogó átalakításakor érdekes lehet megfontolás tárgyává tenni a meglévő béren kívüli juttatási rendszer alapvető újragondolását – a vázolt szakmai trendek figyelembevételével – abban az esetben, amennyiben a változás iránya a munkakör alapú integrált emberi erőforrás gazdálkodás irányába mutat. Egyúttal természetesen túlzó elvárásnak érezzük, hogy a közszolgálat három hivatásrendjében foglalkoztatott, hozzávetőlegesen 200 000 ember²³ esetében teljes kompenzációs benchmark-összegek kerüljenek meghatározásra, vagy átfogó ösztönzési juttatási csomag legyen kialakítva. Ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a közszolgálati rendszerünk nem egy egységes, homogén massa, hanem számos olyan területe, intézménye létezik, ahol a speciális tudásigényű és tapasztalatú szakemberek megszerzésében és megtartásában a közszféra jelenlegi béren kívüli juttatási rendszere véleményünk szerint nem nyújt kellő segítséget. A közszolgálatban jelen van az ún. munkaerő-piaci kitettség, amelynek számos aspektusa közül az egyik például, hogy bizonyos, a versenyszférában is megtalálható, vagy speciális szakértelmet igénylő munkakörökben a munkaerőpiacon szokásos magasabb bér megajánlása a kötött bértábla és jogszabályi előírások értelmében nem, vagy csekély elmozdulással lehetséges. Ez megnehezíti a jó szakemberek közszolgálati pályára csábítását és megtartását. A speciális területek közé sorolhatjuk például – a teljesség igénye nélkül – azokat a szervezeteket, amelyek tevékenységük során rendszeresen kerülnek interakcióba külföldi partnerekkel, illetve olyan magas szintű tudással, technológiával foglalkoznak, amelyek rendkívül szűk az elérhető szakembergárdája. Ilyen szervezeteknek tekinthetjük például az államigazgatáson belül a Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatalt, a Nemzeti Befektetési Ügynökséget, vagy akár a Nemzeti Innovációs Hivatalt, míg a rendvédelmi területéről a BM Nemzetközi Oktatási Központot, vagy honvédelmi igazgatásból a Magyarországi Állandó EBESZ Képviselőt, Katonai Képviselőt. A munkáltató szervezetek kere-

²³ <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyar%20koz%20fejleszt%20program%202012%20A4.pdf>, 57.

sik a megoldást a jó szakemberek foglalkoztatására. Így például az egyes jogállási törvényekben közös, hogy az illetményrendszer tekintetében kedvezőbb irányban térnek el a Kttv.-hez képest, azzal az indokkal, hogy e szakemberek rendkívül képzettek, és nagy a kitettségük a munkaerőpiacon.²⁴ Véleményünk szerint a kivételek szaporodása a rendszer koherenciájának rovására megy.

Amint azt a tanulmány korábbi fejezetében áttekintettük, a vizsgált hivatásrendeknél a juttatási formák nagy vonalakban megegyeznek. Feltételezésünk szerint a közszolgálat szervezeteinél hasonló jellegű és mértékű juttatásokat használnak, de természetesen lehetnek eltérések a szervek anyagi helyzete függvényében (pl. az autonóm szervek és önkormányzatok biztosan alkalmaznak eltéréseket). Sajnos a fentiekre vonatkozó pontos adatok nincsenek, csak becslések vannak, ezért a juttatási rendszer újraformálása közben egy átfogó kutatással szükséges azt alátámasztani, hogy a juttatások mértéke a bérekhez és a munkakörök értékéhez képest növekedjen a jelenlegihez képest, vagy sem? Illetve szükséges vizsgálni azt is, hogy milyen juttatási formákat támogatnának maguk az érintettek.

Az egységesség mellett és ellene is szólnak érvek. Ellene felhozható, hogy a szervek közötti béren kívüli juttatások különbsége belső versenyhelyzetet eredményez a munkáltatók között, hiszen ha sarkítjuk a kérdést, egyes szervek jobban meg tudják fizetni a jó munkaerőt, mások meg nem, de kérdés, hogy ez passzol-e a jelenlegi életpálya törekvésekhez? Mellette szól, hogy ha a juttatási rendszer egységes, akkor a közszolgáltatón belül mindenhol kiszámítható és átlátható viszonyokat teremt ezen a téren. Ezt a dilemmát látva joggal merül fel az olvasóban, hogy a béren kívüli juttatások összefüggnek azzal a jó néhány éve fennálló tággabb kérdéssel, hogy mennyire, milyen mértékben és szinteken lehet és kell egységesíteni a közszolgálati életpályákat?

A speciális igényeken túl, amennyiben a közeljövőben megvalósulna a közszolgálati hivatásrendeken belül a munkakör alapú vegyes struktúrájú közszolgálati életpálya-rendszer, úgy azt – sajátos mellékhatásként – egyértelműen az átfogó ösztönzés irányába tett elmozdulásként azonosíthatnánk.

2010-et követően a Magyar Program, ennek nyomán az „első életpálya program” foglalkozott a béren kívüli juttatások racionalizálásával és fejlesztésével. A közelmúltban érkezünk el a „második életpálya programhoz”, ahol a vonatkozó kormány-előterjesztés szerint hangsúlyosabb szerepet fog kapni a biztosítás (állami biztosítási rendszer) és lakáshoz jutás támogatása (a lakástámogatási rendszer megújítása).²⁵ Mindkét elem a hosszú távú gondoskodás eszköze, a pályán maradásra ösztönöz, és remélhetőleg megtartó ereje van. A két jövőben bevezetendő támogatási forma részleteinek ismerete nélkül értékelésükbe nem bocsátkozunk, az csak a jövőben dőlhet el, hogy a konstrukciók mennyire lesznek vonzóak a fiatalok, az életpályára belépő új generációk szemében. Egy, a Coaching Team által 2013-ban készített magyar felmérés szerint a 18–30 év közötti fiatalok a gyorsabb karrier elérése érdeké-

24 BOKODI Márta et al.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás, 2014.* Tanulmánykötet. 43. http://magaryprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/_Tanulmanykotet_online_Kozszolgالاتi%20eletpalya_AROP2217.pdf.

25 Kormány-előterjesztés az új közszolgálati életpálya bevezetéséről, 2014.

ben hajlamosak viszont a gyakori munkahelyváltásra, nem lebeg célként a szemük előtt az élethosszig tartó biztos munkahely képe, ahogyan az még szüleik, nagyszüleik esetében, az akkori társadalmi viszonyok között nyilvánvaló volt. A munkahelyválasztás fő szempontjai a megkérdezett fiatalok körében, fontossági sorrendben:

- alapjavadalmazás,
- felszabadult, vidám csapat,
- karrierfejlődés lehetősége,
- alapjavadalmazáson felüli tételek,
- változatos feladatok,
- közvetlen, laza hangnem,
- nagy tapasztalatú kollégák,
- jól felszerelt, esztétikus környezet,
- rugalmas időbeosztás,
- a cég jó híre és ismertsége stb.²⁶

Láthatjuk, az alapjavadalmazás feletti tételek a lista 4. helyén végeztek. A fenti szempontok – még ha sorrendjük egyénenként változó is – nagy valószínűség szerint a valóságot tükrözik, és valóban meghatározzák a fiatalok és a jövő fiatal munkavállalóinak munkahelyükkel kapcsolatos elvárásait. Az Y generáció, az információs kor és egyéb kikerülhetetlen tényezők miatt a korábbiakhoz képest változó igényeire a közszolgáltatnak is fel kell készülnie, az életpálya minden területén különben le fog maradni a jó minőségű munkaerő megszerzéséért folytatott versenyben. Ehhez hozzáadódhat az is, hogy sok fiatal külföldön képzelet el a jövőjét. A TÁRKI 2014-es felmérése szerint például a fiatalok mintegy harmada tervezi, hogy külföldön vállal munkát tartósan, vagy rövidebb ideig.²⁷ Nem csak a fiatalokat tekintve, a Boston Consulting Group egyik kutatása a 25 vizsgált ország közül több esetében is (pl. Németország) főként a demográfiai csökkenés okozta kritikus munkaerőhiány 10-20 éven belül történő bekövetkezésére hívja fel a figyelmet.²⁸ Fentiek csak néhány példát említenek a javadalmazás témakörének tágabb vetületére, hogy melyek azok a várható tendenciák, amelyekre a magyar munkaerőpiacnak, ezen belül a közszolgáltatnak is érdemes felkészülnie.

6. ÖSSZEFOGLALÁS

Mint arra korábban utaltunk, a szervezeti célok elérése nem lehetséges a megfelelő munkaerő megszerzése, motiválása és megtartása nélkül. Ennek egyik legfontosabb eszköze a versenyképes, stratégiai szemléletű ösztönzési politika kifejlesztése és alkalmazása. Figyelembe véve, hogy 2009 óta a versenyszféra átlagkeresetei egyre növekvő arányban meghaladják a közszféra átlagkereseteit,²⁹ így különösen nagy felelősség jut a közszférán belül a béren kívü-

²⁶ <http://www.munkajog.hu/rovatok/napi-hr/a-fiatal-munkavallalok-onmegitelese#>

²⁷ http://www.tarki.hu/hu/news/2014/kitekint/20140408_fiatalok.html

²⁸ http://www.iberglobal.com/files/The_Global_Workforce_Crisis_bcg.pdf

²⁹ KRAUSS GÁBOR – PETRÓ CSILLA: A közszolgálati illetményrendszer aktuális kérdései. *Pro Publico Bono*, 2014. 2. 63–64.

li juttatási rendszernek a munkaerő-piaci versenyhátrány leküzdésében. Jelen állás szerint az eddig leírtakat figyelembe véve általánosan kijelenthetjük, hogy a közsféra rendelkezik egy stabil egyéb juttatási rendszerrel, amely azonban számos elemében „ráncfelvarrássra” szorul.

A béren kívüli juttatások sokszínű, és szervezetenként változó mértékű összegével és összetételével kapcsolatban véleményünk szerint nem volna fenntartható a teljes központi szabályozás (mint például a bankszámlaköltség-hozzájárulás esetében), azonban hasznosnak bizonyulhat egy átlátható, egyszerűsített szervezeti szintű juttatási összesítő elkészítése, amely alapján a közsféra szervezetei könnyen tájékozódhatnak más szervezeteknél alkalmazott egyéb juttatások köréről és mértékéről.

A cafeteria-rendszer éves keretösszegének általános emelése jelentős lépés lenne az egyéni munkavállalói igények magasabb szintű kielégítése irányába, ugyanakkor a költségvetési törvénybe épített mesterséges felső korlát kivétele is jelentős részsikert eredményezhet. Mindenesetre a jelenlegi havi nettó 12 ezer forint nagyságrendű juttatásra inkább tekinthetünk jelképes összegre, mint motiváló eszközre.

Hitünk szerint nincsen univerzális, minden esetre általánosan alkalmazható béren kívüli juttatási rendszer, az életpályák közti átjárhatósággal összefüggésben össze kell hangolni az egyes hivatásrendek állami gondoskodási politikáját. A sajátosságokra tekintettel *nem indokolt a három hivatásrend esetén teljesen egységes szabályozás*, az új életpálya-modellek kialakításánál erre figyelemmel kell lenni. A három jogállási törvényre vonatkozó elképzelések között számos *specifikus elem* is szerepel, ezeket az életpálya-modellekben szükséges megjeleníteni (pl. a külszolgálatot ellátó kormánytisztviselők házastársai helyzetének rendezése, gyermekek előnyben részesítése a rendvédelmi képzésre jelentkezésnél, a hivatásos állományba vételnél, általános és missziós családtámogatói feladatok stb.). Annak ellenére, hogy az ágazati sajátosságok talán ezen a területen mutatkoznak meg leginkább, az állami, illetve munkáltatói gondoskodás erősítése az alábbi területeken indokolt (a kapcsolódó költségvetési hatásokkal együtt):

- Lakhatási támogatások rendszerének újraformálása (pl. fecskeházak, pénzbeli és nem pénzbeli támogatási formák);
- családtámogatási formák bővítése, családbarát munkahelyek kialakítása (kismamák, kisgyerekes anyukák visszafoglalkoztatásának rugalmasabb formái: részmunkaidő, távmunka, gyermek napközbeni ellátásának biztosítása; pénzbeli és nem pénzbeli támogatási formák, ehhez az ingatlanállomány és a lehetőségek felmérése);
- rekreáció (kedvezményes üdülési lehetőségek, egészség megőrzését szolgáló programok, prevenciós és regeneráló funkciók, sportolási lehetőségek kiterjesztése, támogatása);
- elismerések, ösztönzések rendszere (pénzbeli és nem pénzbeli elismerési formák, nem anyagi jellegű motivációs eszközök, kitüntetések);
- nyugdíjas dolgozók „utógondozása” (életpálya lezárására való felkészítő programok, lakhatási támogatások).

Az elmúlt évtizedekben a közszolgálati béren kívüli juttatási rendszer jelentős mértékben erodálódott, sikertelenül próbál lépést tartani a 21. századi hazai és külföldi munkaerő-piaci követelményekkel, a jövőben várható munkaerő-piaci hatásokkal (demográfiai változások, új generációk változó munkahelyi igényei). A korszerűtlen béren kívüli juttatási rend-

szerrel a közzsféra sokat veszít vonzerejéből, versenyhátrányba kerül a jó szakemberek megnyerésében és megtartásában.

Tanulmányunk a rendelkezésre álló terjedelmi korlátokra figyelemmel nagy vonalakban áttekintette a közszolgálat három hivatásrendjének (közigazgatás, rendvédelem, honvédelem) juttatási rendszerét. A bevezetésben feltett kérdés, vagyis, hogy „a jelenlegi juttatási rendszer – mennyiségében és minőségében – alkalmas-e funkciójának betöltésére, a kívánatos motivációs és elégedettség szint elérésére és fenntartására?” Jó néhány aspektusát sikerült megválaszolnunk a rendelkezésre álló adatok alapján. Ugyanakkor a kérdés és egyben a probléma teljes körüljárása és az optimális megoldási lehetőségek feltárása érdekében, és az új közszolgálati életpálya hiteles megformálásának egyik fontos alapjaként a juttatásokra irányuló átfogó empirikus kutatás lefolytatása javasolta HR, jogi és gazdasági aspektus ötvözetével.